
2 研究会

都市創造戦略研究会報告：掛川市の土地条例とまちづくり

都市創造戦略研究会

主査 大泉 英次

(和歌山大学 経済学部 教授)

平成16年度の都市創造戦略研究会は、姫路市ならびに掛川市視察を含む7回の研究会を実施した。実施日は、16年4月18日、6月3日、7月1日、8月10日（姫路市視察）、10月26日（掛川市視察）、17年2月24日、3月31日である。なお、毎回の研究会記録（議事録）はWCAN・NPOボードのメールマガジンで公開している。

16年度の研究会は、①全国のまちづくり先進事例の調査研究、②和歌山市まちづくりの現状と今後の方向についてのアンケート調査の準備研究を実施した。姫路市視察、掛川市視察は前者の一環として行われたものである。後者については、平成17年度に入ってアンケート調査を実施中である。

16年度における研究会の成果の一部として、掛川市視察の報告を以下に掲げる。掛川市は「生涯学習まちづくり土地条例」（平成3年3月制定、6年3月改正）にもとづくユニークなまちづくりで知られている。同条例は、①土地所有と土地利用についての生涯学習条例、②開発・保全の両面にわたる土地利用計画をすすめる条例、③徹底した市民参加によるまちづくり条例、という3つの側面を備えるものである。

以下の視察報告は、和歌山社会経済研究所主任研究員中西歩氏の御了解をえて、同氏がまとめた報告書の一部を掲載するものである。中西氏に謝意を表すとともに、掛川市の取り組みについて広く読者の関心が喚起されることを期待する。

【以下、掛川報告】

掛川市中心市街地視察報告

都市創造戦略研究会

研究員 中西 歩

(和歌山社会経済研究所 主任研究員)

視察日時 平成16年10月26日(火)

視察場所 掛川市役所・中心市街地

視察実施者 和歌山地域経済研究機構 都市創造戦略研究会



掛川市役所 外観



お茶の段々畑を表現している庁舎内部
(ガラス張りで見える全員の勤務状況が見える)

1. 掛川市のまちづくり（掛川市良質地域課）

今年は、市制50周年、生涯学習都市宣言25周年の節目の年である。来年4月には2町と合併するので「良質地域課」という個性のある課名は一般的な「地域振興課」になる。

「生涯学習まちづくり土地条例」制定について

(1) 制定の経緯

新幹線の開業（昭和63年）を機に土地バブルに見舞われ、まちが崩壊するとの危機感から、土地利用をコントロールすることがまちづくりのベースであると考えた。

(2) 趣旨

ア 土地利用はある程度私権を制限された

公共性をも有するものという“精神の改革”を基本的事項として、とらえた。

イ 地権者の8割の同意で市と地元住民代表と地権者代表の3者でまちづくり計画協定を締結できる。

ウ 協定を締結した区域は計画以外の土地利用を認めない。

エ 区域内の土地を売買や開発する場合はすべて届け出制となる。

オ 計画に反する場合には罰則はないが、市が勧告や氏名を公表できる。



(3) 特色

- ア 土地の所有と利用に関して、地権者と地域住民が“推譲”の美德により、お互いに私権を譲り合って地域の将来像を策定し、良質なまちづくりをすすめた。
- イ 市民・地権者と市の合意に基づく「協定区域」を設定し、全市の方向と有機的・体系的に整合性を取りつつ、調整して「区域像」を策定していった。
- ウ 土地の私権と市の計画権の関係を住民参加の形で、土地利用について関係者が共存共栄できることを第一とした合意形成を推進した。
- エ 地権者でない地域住民も計画作りに参画し、計画が出来ると、その計画を市が担保している。

(4) 成果

- ア 条例施行（平成3年3月）以降 開催した説明会等は77地区で延べ580回開催。出席者数延べ13,600人。人口の約16%
- イ 地域住民が地域の将来について、幅広く議論するようになった。
- ウ 「協定区域」 16地区（7,293ha）
- エ まちづくり計画案策定中の「促進区域」 11地区（2,146ha）
- オ 「生涯学習まちづくり」が地域住民の総意によって推進されている。この検討委員会の委員長には原則として自治会長になる。
- カ 所謂、郊外のミニ住宅開発は殆ど実施されていない。まず、開発業者が協定地域かどうかを確認する。

(5) 課題

- ア 「絶対的土地所有権」の意識が強い状況でいかに関係者の意識改革ができるか。
- イ 住民の要望と市の政策のすり合わせが必要。市がリーダーシップをとり、各地区がある程度満足行くようにまとめる必要がある。
- ウ 計画が開発型の場合、社会情勢や財政事情により、事業がスムーズに進展しない場合があり、取り組みの継続の判断や、手続きの問題がある。

<苦勞>

- ・ 根本的なことを理解してもらうためには、住民参加が基本であるので、主として夜間の会合になり、その積み重ねが大変。
- ・ “精神の改革”のための話し合い、説得、理解を得ること。
- ・ 計画から実行までのタイムラグの間のモチベーション維持。
- ・ 不在地権者、店主等への説明および理解。

(6) 質疑のポイント

- ア 8割の同意で基本的には推進可能。
- イ 相続による権利者変更に対しては、その都度改めて理解を求めている。それによるトラブル等はまだ発生していない。
- ウ 本条例は、中心市街地地域では活用されず「地域協定」は策定されていない。中心市街地はあくまで商店街を中心とした当事者＝地権者・商店主の取り組み姿勢が

重要で、その体制にないと考えている。市がやってくれるならという姿勢が強い。
エ 基本的には住民からの積極的なアプローチがあるところが計画推進地区となっている。

オ 現在23地区で計画区域等が進行中であるが、そのうち6地区が非常に積極的であり、市も協力している。

カ “精神の改革”には地区住民の代表と市長以下幹部による話し合いと説明が20年来継続しており、大部分の質問に市長自ら行う、市は逃げないという信頼関係が大きな力となっている。

2. 中心市街地の状況



JR掛川駅舎



中心商店街

- (1) JR掛川駅から掛川城まで南北約700mとその中央部を横切る東西約800m(推察)が中心市街地商店街と思われる。

南北700mは蔵的なファサード整備がされ、道路は歩道・車道とも石畳・タイルである。街路樹・ベンチ・花壇が美しく整備され、真新しい木造駅舎・駅前広場と木造復元された掛川城とマッチしている。

- (2) 資金を投入して美しく整備された中心市街地ではあるが、商店街の中に居酒屋やスナックが混在している。



また、商店や銀行は外壁を統一するなどきれいな町並みだという印象を受けた。

しかし、昼間は人・車とも殆ど通過していない状況である。幹線道路沿線には、ロードサイド・ショップが数多く見られ、車・人はこちらの方が多い。

- (3) 再開発ビルの建設計画があったが、成算がなく凍結された。



駅前パーキングの看板



清水銀行



商店

3. 感想

- ・ 掛川市は人口81,000千人規模の中小規模の都市であるが、新幹線・東名高速をはじめ、大きな国土軸幹線が通り、無秩序な乱開発に対する警戒心が強くあった。
- ・ このように都市基盤整備が進んだのは、市長および歴代の国土交通省からの幹部出向職員が国土政策を実現させるべく、リーダーシップを発揮した結果と新幹線掛川駅建設及び掛川城再建に市民が殆どすべての資金を寄付した風土の両輪があったからと考えられる。
- ・ 地区まちづくり計画策定にあたって、原則自治会長を委員長にし、地区住民主導の合意形成手段をとることを中心に据え、市が策定の予算200万円を2年間提供して支援するといった形を取ったことが、非常に労力の要る作業ではあるが結果として効果的であったと思われる。
- ・ まちづくりには、当事者が自分たちの諸権利の行使と、制限を将来に亘って明確な展望を持てるようになにかの形で公共が“担保”することが切り口になると思われる。もちろんそのためには、“まちづくり”そのものが、明確な展望を示すことが必要十分条件となる。機会があれば、地区住民の会合に参加すれば実際の状況のある程度体感できるのではないだろうか。
- ・ 土地条例そのものはひとつの事例であり、本質は住民の市政への参画意識と公共貢献意識の醸成であると考ええる。

ひるがえって和歌山市において、このような市民主導、かつ当事者、権利関係者が自主的に公共施策に協力する、私権制限を前提とした行動が可能だろうか。しかし、このような風土を創りあげることが根本であろう。